

Halbzeitbewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum

Kapitel 1 / Chapter 1

Zusammenfassung / Summary

Projektkoordination

Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur
und ländliche Räume,
Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft



Braunschweig

November 2003

1 Zusammenfassung

Die Halbzeitbewertung wurde federführend vom Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und Ländliche Räume (BAL) an der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL) und Partnern, im Rahmen einer 6-Länder-Evaluation¹, durchgeführt. Vier Förderkapitel bzw. Maßnahmen² des NRW-Programms wurden bundesweit evaluiert und als Textbausteine in die Programmbewertung integriert.

Ziel und Methodik der Halbzeitbewertung

Ziel der Halbzeitbewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum ist es, die bislang erreichten Ergebnisse zu messen und im Hinblick auf die angestrebten Ziele zu beurteilen. Neben den Programminhalten wird auch der Prozess der finanziellen und verwaltungsmäßigen Umsetzung betrachtet. Die Programmbewertung umfasst die Förderkapitel der VO (EG) Nr. 1257/1999 und die kapitelübergreifende Beurteilung des Programms. Grundlage für die Bewertung ist der von der EU-Kommission erstellte Bewertungsrahmen. Die hiermit vollzogene Standardisierung der Programmbewertung ist zu begrüßen, bedarf jedoch einer Weiterentwicklung. Datengrundlage sind die Förderdaten der Jahre 2000 bis 2002. Durch den prozessualen Charakter der Bewertung und die intensive Diskussion der Ergebnisse in Workshops sind zusätzlich aktuelle Entwicklungen des Jahres 2003 in den Bericht eingeflossen.

NRW-Programm Ländlicher Raum

Das NRW-Programm Ländlicher Raum zielt auf die Entwicklung einer ökologisch und ökonomisch stabilen Land- und Forstwirtschaft als Grundlage für einen attraktiven ländlichen Raum ab. Im Programmzeitraum 2000 bis 2006 stehen hierfür 940,5 Mio. Euro öffentliche Mittel (EU, Bund, Land) zur Verfügung. Davon werden bis zu 302,5 Mio. Euro aus dem EAGFL bereitgestellt. Im betrachteten Zeitraum 2000 bis 2003 konnten nicht alle zur Verfügung stehenden Mittel in vollem Umfang ausgeschöpft werden.

Das Programm gliedert sich in drei Förderschwerpunkte, denen eine unterschiedliche finanzielle Relevanz zukommt. Der Förderschwerpunkt I, ausgestattet mit 22 % der EU-Mittel, ist auf die Verbesserung der Produktionsstrukturen im landwirtschaftlichen Sektor und der Verarbeitungs- und Vermarktungsstrukturen landwirtschaftlicher Produkte ausgerichtet. Förderschwerpunkt II beinhaltet Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung und hat

¹ Gemeinsam mit Bremen, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Schleswig-Holstein.

² Kapitel I: Einzelbetriebliche Investitionsförderung, Kapitel II: Junglandwirte, Kapitel V: Ausgleichszulage, Kapitel VII: Verarbeitung und Vermarktung und Kapitel VIII: Forstwirtschaft (Erstaufforstung).

mit 13 % der EU-Mittel eine geringe finanzielle Ausstattung³. Der Förderschwerpunkt III nimmt, gemessen an der Mittelausstattung von 65 % des Gesamtetats, eine herausragende Stellung ein und fördert v.a. Maßnahmen zur umweltgerechten Flächenbewirtschaftung. Das NRW-Programm ist horizontal angelegt; Ausnahmen bilden einige Maßnahmen im Förderschwerpunkt III, die teilweise in Gebietskulissen angeboten werden.

Das NRW-Programm weist einen stark sektoralen Bezug auf. Land- und forstwirtschaftliche Betriebe sind Hauptadressaten der Förderung. Umweltaspekte ziehen sich quasi als „roter Faden“ durch das gesamte Programm und schaffen dadurch ein gemeinsames Thema, das integrierend wirkt.

Programmumsetzung

Für alle Maßnahmen des NRW-Programms wurde eine Analyse der Verwaltungsumsetzung durchgeführt, die auf Programmebene ergänzt wurde. Des Weiteren erfolgte eine Analyse der unterschiedlichen horizontalen und vertikalen Zusammenbaustrukturen. Die Rahmenbedingungen für die Programmumsetzung werden im Wesentlichen durch die finanztechnischen Regelungen, die Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsmechanismen sowie durch die Modalitäten für Programmänderungen gesetzt. Die **finanztechnischen Regelungen** (v.a. Jährlichkeitsprinzip, Unterschiedlichkeit der Haushaltsjahre) bereiten Schwierigkeiten insbesondere bei der Umsetzung von investiven Maßnahmen. Bei **den Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen** sind es v.a. Detailregelungen (der 1. Säule), die kritisch zu werten sind und einer Neufassung bedürfen. Hiervon sind beispielsweise die flächenbezogenen Maßnahmen betroffen, z.B. bei der Prüfung der „Guten fachlichen Praxis“. Die umsetzenden Verwaltungen haben sich zwar nach Anfangsschwierigkeiten mit den EAGFL-Regularien arrangiert. Sie bedeuten jedoch eine höhere Arbeitsbelastung bei gleichbleibenden oder zurückgehenden Personalkapazitäten. Es ist die Frage zu stellen, ob NRW nicht ein stärkeres Mitspracherecht bei der konkreten Ausgestaltung der Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen eingeräumt werden sollte, da es in nicht unbeträchtlichen Umfang an der Finanzierung der Programme beteiligt ist. Ein anderes Erschwernis stellt die Umsetzung von **Programmänderungen** dar. In einem Programm mit einer siebenjährigen Laufzeit sind Programmänderungen nahezu unumgänglich. Aufgrund der sowohl inhaltlich wie auch finanziell detailliert beschriebenen Pläne ziehen sogar kleine Anpassungen ein aufwändiges Änderungsverfahren für das Bundesland und die EU-KOM nach sich. Die Genehmigung von Programmänderungen erfolgt daher oft so spät, dass eine Umsetzung innerhalb des laufenden EU-Haushaltsjahres nicht mehr möglich ist.

³ Förderschwerpunkt II wird ergänzt durch Maßnahme 4.3 (v.a. Dorferneuerung) des Ziel-2-Programms, die in den ehemaligen Ziel-5b-Gebieten bis Ende 2005 angeboten wird.

Die bilaterale **Zusammenarbeit mit der EU-Kommission** wird seitens des Bundeslandes überwiegend als gut bezeichnet. Problematisch ist dennoch die unkontrollierbare Zeitdynamik, bis formale Entscheidungen getroffen sind, und die Schwierigkeiten, eindeutige, über die Programmlaufzeit geltende Regelungen zu erhalten.

Programminhalte

Förderschwerpunkt I umfasst die Einzelbetriebliche Investitionsförderung, Qualifizierungsmaßnahmen sowie Maßnahmen zur Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Produkte. Der Mittelabfluss weicht von den Planungen deutlich nach unten ab. Ursachen hierfür reichen von einer verhaltenen Investitionsbereitschaft bis hin zu Folgen der späten Programmgenehmigung. Grundsätzlich entfaltet die Förderung der genannten Maßnahmen eher mittel- bis langfristige Wirkungen. In der Halbzeitbewertung wurde daher dem Aufbau einer geeigneten Informationsgrundlage für die Ex-post-Evaluierung ein großes Gewicht beigemessen. Erste Auswertungen dieser Datenbanken wurden durchgeführt. Ergänzend erfolgten Workshops und schriftliche Befragungen. Im Bereich der Einzelbetrieblichen Investitionsförderung gibt es Anhaltspunkte dafür, dass bezüglich Rationalisierung, Arbeitsbedingungen und Umweltschutz Verbesserungen erzielt wurden. Gleichzeitig konnte aber auch festgestellt werden, dass ein Teil der Projekte auch ohne Förderung in gleichem Umfang realisiert worden wäre. In der Verarbeitung und Vermarktung wurden v.a. Projekte im Bereich Ausrichtung der Erzeugung an der Marktentwicklung, Verbesserung der Vermarktungswege sowie verbessertes Qualitätsmanagement in den Sektoren Obst und Gemüse, Kartoffeln sowie Blumen und Zierpflanzen gefördert. **Qualifizierungsmaßnahmen** werden in einer großen inhaltlichen Breite und Zeitdauer sowie für unterschiedliche Zielgruppen (BetriebsleiterInnen, mithelfende Familienangehörige und ArbeitnehmerInnen) angeboten. Zwischen 2000 und 2002 wurden insgesamt 541 Kurse von unterschiedlicher Dauer mit rund 6.900 Teilnehmern gefördert. Inhaltliche Schwerpunkte der Berufsbildung bilden dabei die Vorbereitung auf die Anwendung umweltfreundlicher und tierschutzgerechter Produktionsverfahren sowie die Vermittlung von Betriebsführungsqualitäten.

Förderschwerpunkt II beinhaltet neben den klassischen agrarstrukturellen Maßnahmen Flurbereinigung und Dorferneuerung auch die neuen Maßnahmen Förderung von Betriebsführungsdiensten, Diversifizierung und Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Wasserressourcen. Der Unterschiedlichkeit dieser Maßnahmen wurde im Rahmen der Halbzeitbewertung Rechnung getragen, indem maßnahmenbezogen mit einem Methodenmix bewertet wurde. Wesentliche Elemente waren die Auswertung von Förderdaten, schriftliche Befragungen, Fallstudien und Workshops. Investive Maßnahmen der Flurbereinigung (schwerpunktmäßig Wegebau und Maßnahmen des Naturschutzes) wurden in zahlreichen, langfristig angelegten Flurbereinigungsverfahren umgesetzt. Die Förderung trägt hier zur beschleunigten Umsetzung dieser für viele Zielsetzungen im ländlichen Raum (Verbesserung von Umwelt, Wirtschaftsstruktur, Lebensqualität) wichtigen Maßnahme bei. Im

Rahmen der Maßnahme Dorferneuerung wird ein Schwerpunkt auf die Förderung der Umnutzung landwirtschaftlicher Gebäudesubstanz gelegt. Als Ergebnis dieser Projekte konnten Beschäftigungs- und Einkommenseffekte aufgezeigt werden. Die neue Maßnahme Diversifizierung hat mittlerweile einen guten Umsetzungsstand mit einer Reihe außergewöhnlicher Projekte erreicht (z. B. Schulbauernhof, SWIN-Golfplatz).

Der **Förderschwerpunkt III** hat in NRW aufgrund seiner Mittelausstattung die größte Bedeutung. Eine flächenbezogene Förderung wird im Rahmen von Ausgleichs- und Agrarumweltmaßnahmen gewährt sowie im forstlichen Bereich auch in Form einer investiven Förderung. Eine Ausgleichszulage wird in **benachteiligte Gebieten**, eine Ausgleichszahlung in **Gebieten mit umweltspezifischen Einschränkungen** gewährt. Die Beihilfe soll die Aufrechterhaltung der Grünlandbewirtschaftung sichern und den standörtlich oder umweltspezifisch begründeten wirtschaftlichen Nachteil ausgleichen. Ein Einkommensausgleich gegenüber Betrieben in nicht benachteiligten Gebieten wird im Fall der Ausgleichszulage nur teilweise erreicht. Die Evaluierung weist Über- wie auch Unterkompensationen nach. Die Ausgleichszahlung für **Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen** steigert die Akzeptanz bei der Ausweisung hoheitlicher Schutzgebiete und bietet einen Anreiz zur Aufrechterhaltung einer naturschutzfachlich gewünschten Grünlandnutzung. Zur Entwicklung der Flächennutzung ohne Ausgleichszahlung bzw. -zulage kann keine gesicherte Aussage getroffen werden. Über die „Gute fachliche Praxis“ bzw. die im Schutzgebiet geltenden Bestimmungen hinausgehende Umweltwirkungen sind nicht zu erwarten, da die Ausgleichszahlung bzw. -zulage lediglich an die Einhaltung der gesetzlichen Standards bzw. hoheitlichen Bestimmungen gebunden ist. Die **Agrarumweltmaßnahmen** zeichnen sich durch ein großes Maßnahmenspektrum aus. Flächendeckend werden Extensivierungsmaßnahmen (Ökologischer Landbau, extensive Grünlandnutzung) sowie die Festmistwirtschaft angeboten. In Gebietskulissen kommen Vertragsnaturschutz- und Erosionsschutzmaßnahmen zum Einsatz. Eine positive Umweltwirkung kann prinzipiell allen Maßnahmen bescheinigt werden. Kritisch ist zu bewerten, dass die flächenstarken und ohne räumliche Lenkung angewendeten Extensivierungsmaßnahmen intensiv genutzte Standorte mit ökologischen Problemlagen nur eingeschränkt erreichen. Die größte Akzeptanz haben die Extensivierungsmaßnahmen auf Standorten bzw. Betrieben mit geringer Produktionsintensität. Die Intensität der Umweltwirkung wird durch das bereits geringe Ausgangsniveau bei einem Teil der Betriebe begrenzt. Für die Vertragsnaturschutzmaßnahmen wird eine effektive Lenkung über Gebietskulissen erreicht, die Zielflächen des Naturschutzes enthalten. Die (räumliche) Lenkung der Agrarumweltmaßnahmen, z.B. durch Kulissenbildung, sollte sich zukünftig noch stärker an ökologischen Problemlagen orientieren. Beispielhaften Charakter haben die in NRW durchgeführten **Modellvorhaben**. Sie sind eine Art Experimentierfeld für neue Agrarumweltmaßnahmen und unterstützen deren Einführung und Umsetzung. Eine Förderlücke im Bereich der investiven Maßnahmen mit naturschutzfachlicher Zielsetzung wurde mit dem Änderungsantrag 2003 durch die Ausweitung der t-Maßnahmen unter Artikel 33 behoben.

In der **forstlichen Förderung** liegt der Schwerpunkt auf den GAK-kofinanzierten Maßnahmen wie waldbauliche Maßnahmen, Maßnahmen auf Grund neuartiger Waldschäden, forstwirtschaftlicher Wegebau, forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse, die Holzabsatzförderung, biotopgestaltende Maßnahmen sowie die Erstaufforstung. Die Förderung des Erhaltes von Alt- und Totholz wurde im Jahr 2000 neu aufgenommen. Eine Neuausrichtung der Förderung forstwirtschaftlicher Zusammenschlüsse für eine Stärkung der Zusammenarbeit zwischen Waldbesitzern hat es offensichtlich nicht gegeben. Auf Programmebene wurden keine Prioritäten für die Förderung forstwirtschaftlicher Maßnahmen festgelegt. Aus den umgesetzten Maßnahmen wird deutlich, dass die Förderung der Forstwirtschaft zur ökologischen und wirtschaftlichen Stabilisierung der Wälder beiträgt und auch weitere Schutzfunktionen wahrnimmt. Die seit 2000 angebotene Holzabsatzförderung wurde auffallend gut angenommen, was nach den Befragungsergebnissen im Wesentlichen auf eine erfolgreiche, intensive Informationspolitik zurückzuführen ist.

Die Beantwortung der **kapitelübergreifenden Fragen** beruht im Wesentlichen auf einer Ziel- und Wirkungsanalyse mit einem stark qualitativen Charakter. Dies ist auf Programmebene sachgerecht, da die Ergebnisse der einzelnen Förderbereiche sehr unterschiedlich und zum größten Teil nicht aggregierbar sind. Werden die festgestellten Wirkungsrichtungen mit den eingesetzten Programmmitteln gewichtet, wird der sektorale Bezug des Programms und eine Schwerpunktbildung im Bereich Umwelt und Einkommen deutlich. Dies entspricht der Zielsetzung des NRW-Programms Ländlicher Raum.

Obwohl das NRW-Programm horizontal angelegt ist, weist die Verteilung der Programmmittel bzw. Gesamtinvestitionen räumliche Schwerpunkte auf. Diese liegen in ländlichen Regionen außerhalb der Verdichtungsräume, v.a. in den Mittelgebirgslagen und der niederrheinischen Tiefebene.

Mehrwert des Programmansatzes

Mit der VO (EG) Nr. 1257/1999 wurden bestehende Einzelinstrumente zu einem Programm zusammengefasst. Das Programm ist zunächst ein abstraktes Gebilde, welches der Sicherstellung von Finanzierungs- und Einflussmöglichkeiten von maßnahmebezogenen Interessen dient. Der Mehrwert des Programmansatzes liegt v.a. in der zunehmenden Kommunikation zwischen den an der Programmplanung und -umsetzung beteiligten Personen und Institutionen, sowohl horizontal wie auch vertikal. Hierdurch wird die Entwicklung von formellen und informellen Strukturen für eine integrierende Programmplanung unterstützt. Die strategische Programmplanung - verstanden als Lernprozess - wird durch einen einheitlichen Programmansatz unterstützt. Positiv wirkende Faktoren in NRW sind hier v.a. die Aufgabenbündelung in einem Ministerium und eine auf Integration hinwirkende Programmkoordination.

Begleitsysteme

Die verschiedenen **Begleitsysteme** wurden hinsichtlich ihrer Eignung zur Berichterstattung, Programmsteuerung und Evaluation bewertet. Ein in sich abgestimmtes und verschiedenen Ansprüchen genügendes einheitliches Begleitsystem existiert in NRW nicht und wird in absehbarer Zeit aus Kostengründen nicht implementiert werden. Am geeignetsten für die verschiedenen Anforderungen sind deshalb die Daten der Zahlstellen.

Bewertungsansatz

Der länderübergreifende Evaluationsansatz hat sich aus Sicht der EvaluatorInnen überwiegend bewährt. Dieser ermöglicht Vergleiche und das Herausarbeiten von positiven Beispielen. Beides kann von den beteiligten Bundesländern in der Weiterentwicklung der Programme bzw. bei der Programmumsetzung genutzt werden. Im Sinne einer formativen, begleitenden Evaluation sollte zukünftig noch stärker auf einen fachlichen Austausch gesetzt werden, der sich die Ergebnisse und Anregungen der Evaluierung zu Nutze macht.

1 Summary

The mid term evaluation is being coordinated by the Institute of Farm Economics and Rural Studies (BAL) of the German Federal Agricultural Research Centre (FAL) and its partners in the framework of a six region evaluation⁴. Four chapters, or measures⁵ from the North Rhine Westfalian (NRW) program were evaluated on a nationwide basis and integrated as text blocks in the program evaluation.

Objective and Methodology of the Mid Term Evaluation

The objective of the mid term evaluation is to measure the results achieved thus far and to evaluate them from the perspective of targeted objectives met. In addition to the program contents, the financial and administrative processes also will be considered. The program evaluation includes the chapters of the Regulation (EC) No. 1257/1999 and the contribution of each chapter to the overall aim. The basis for the evaluation is the evaluation framework created by the European Commission. The standardization of program evaluations created in the framework is a basis, but needs further development. The data used are from 2000 to 2002. Due to the process character of the evaluation and the intensive discussion of the results in workshops, additional current developments in 2003 are included in the report.

NRW Program for Rural Areas

The NRW Program for Rural Areas targets the development of ecologically and economically sustainable agriculture and forestry as the basis for attractive rural areas. In the program period 2000 to 2006, 940.5 million Euros in public funds have been made available (EC, National, Regional). About 302.5 million Euro were made available by EAGGF. Not all funds available were spent during the period (2000-2003).

The program was divided into three priorities with different financial relevance. The first priority, supported with 22 percent by the EAGGF, addresses the improvement of production structures in the agricultural sector and the processing and marketing structures of agricultural products. The second priority includes measures for rural development and has, with 13 percent, minimal financial support⁶. The third, most important, priority has financial support of 65 percent of the entire budget, and promotes basic measures for

⁴ Together with Bremen, Hamburg, Hessen, Lower Saxony and Schleswig-Holstein.

⁵ Chapter I: Investment in agricultural holdings; Chapter II: Setting up of Young Farmers; Chapter V: Compensatory Allowances; Chapter VII: Processing and Marketing, and Chapter VIII: Forestry (Reafforestation).

⁶ Priority II was expanded with measure 4.3 (including village renewal) of the Objective 2 program, that is offered in the previous Objective 5b areas until the end of 2005.

environmentally-sound crop farming. The NRW program is designed horizontally; exceptions are some of the measures in Priority III, which are offered partially in delimited areas.

The NRW program shows a strong sectoral tendency. The main beneficiaries are agricultural and forestry holdings. Environmental concerns are a constantly recurring theme of the entire program and create a common theme which has an integrating effect.

Program implementation

An analysis of the administrative implementation of all measures was made and extended on program level. Among other things, an analysis of the various horizontal and vertical cooperative structures was made. The framework conditions of the program's implementation were to a large extent established by the financial technical regulations, the administrative, monitoring and sanction mechanisms as well as the modalities for program amendments. The financial technical rules (among others, the annuality principle, differences in the fiscal years) cause problems, especially in the implementation of investment measures. Regarding administrative, monitoring and sanction mechanisms, among other things, the detailed rules (of the EAGGF section Guarantee) must be critically evaluated and need revision. Land related measures are affected most, such as the rules found for example in the evaluation of "Codes of Good Agricultural Practice."

The administration's implementation of the projects was adjusted following initial problems with the EAGGF rules. But these rules create more work despite constant or reduced personnel. While the regional funds contribute to a considerable part in the program, it must be questioned whether a stronger role of the region in the concrete form of administrative, monitoring and sanction mechanisms, would not be more effective. Another hurdle is the carrying out amendments of the plan. In a seven-year program, such amendments are almost unavoidable. Due to detailed description of program content and funding, even small amendments lead to an extensive change process for the region and the European Commission. The decision of program amendments is often so late that an implementation within the current EC fiscal year is not possible.

The bilateral cooperation with the EC Commission is largely characterized as good by the region. But the uncontrollable time period until decisions are taken, and the difficulty in obtaining clear rules for the whole program period, is still problematic.

Program Content

Priority I includes investment in agricultural buildings, qualification measures and measures for the improvement of the processing and marketing of agricultural products. The flow of funds is less than foreseen in the planning. The reason for this ranges from a limited readiness to invest up to the consequences of a late amendment decision. Essentially,

the promotion of the above mentioned measures have mid-term or long-term effects. In the mid term evaluation, therefore, the building of an suitable information basis for the ex post evaluation is given great weight in the evaluation. The first evaluation of these data bases are being carried out. Furthermore, workshops and written surveys were carried out. In the area of investment in agricultural holdings, there are points which speak for the fact improvements have been made with regard to rationalization, work conditions and environmental protection. At the same time it could be established that some of the projects were realized to the same extent even without funding. In processing and marketing among other things projects in the area of the direction of production on market development, improvement of the marketing channels, as well as improved quality management in the fruit and vegetable sectors, potatoes, flowers and decorative plants were promoted. A broad range of qualification measures in terms of depth and length of time were offered to the various target groups (farm managers, cooperating family members and employees). Between 2000 and 2002 a total of 541 courses of various time lengths with about 6,900 participants were funded. The emphasis of the courses were career development in terms of the preparation for the use of environmentally friendly and animal appropriate production practices as well as the communication of farm leadership qualities.

Priority II includes, in addition to classical agricultural structural measures, reparcelling procedures, and village renewal as well as the new promotional measures of farm management services, diversification and the management of agricultural water resources. The differences of these measures are calculated in the mid term evaluation in that the measures are evaluated with a mix of methods. Significant elements were the evaluation of data, written surveys, case studies and workshops. Investment measures of land reparcelling (emphasis on channel development and natural protection measures) were implemented in a wide number of long term land reparcelling processes. The promotion helped here in speedy action of these measures for many of the goals set in rural areas (improvement of the environmental, economic structure, quality of life). In the framework of measures for the renovation and development of villages, an emphasis was placed on the funding of the renovation of agricultural buildings for other purposes. Occupational and financial impacts of this project could be seen. The new measure diversification has a good level of implementation with a range of unusual projects (i.e., school farm, SWIN golf course).

Priority III has the most significance in NRW due to its mid level funding. Land related funding in the framework of compensatory and agri-environmental measures is provided for farms and forestry enterprises in the form of an investment promotion. A compensatory supplement is added in disadvantaged regions, a compensatory payment in areas with environmentally specific restrictions. The supplementary funding shall ensure the maintenance of grassland farming and disadvantages based on location or environmental regulations are compensated. An income compensation for farms in non-disadvantaged areas is only partially achieved by the compensation supplement. The evaluation proves both over

and under compensation. The compensation payments for areas with environmentally specific limits increase in acceptance by proving highly important protection areas and offer an incentive to maintain grassland use which is desirable from a natural protection perspective. No substantial comments can be made on the development of land use without compensatory payments or rather supplements. It is not to be expected that the compensatory payments or supplements are linked to the following of legal standards or higher decisions in terms of the “Codes of Good Agricultural Practice” or the regulations with environmental impact in protection areas. The Agri-environment measures show a high broad spectrum of measures. Extensification measures (organic farming, extensive grassland use) and dung management are supported across the board. In the area staging, contractual natural protection and erosion protection measures are used. All measures show positive environmental impacts. It must be critically evaluated that the extensification measures only reach intensively used locations with ecological problems to a limited extent because they are great in area but have no spatial direction. Extensification measures have met with the most acceptance on locations or on farms with minimal production intensity. The intensity of the environmental impact is limited by the relatively low departure point in a number of the farms. For the contractual natural protection measures, an effective steering is made over the staging areas, which contain the targeted natural protection areas. The spatial steering of the agri-environmental measures, for example, through the development of staging areas, shall be more strongly oriented to toward ecological problems. The model proposals used in NRW are of exemplary character. They are a type of experimental field for new agri-environment measures and support their introduction and implementation. A gap in the area of investment measures with a natural protection goal was lifted through the expansion of the t-measures under Article 33 with an application for change.

The emphasis in the promotion of forestry is on the GAK co-financing measures such as forestry management, measurements for new types of forest damage, road construction in forest areas, forestry mergers, the promotion of wood sale, biotope shaping measures and first plantings. The promotion of the maintenance of old and dead wood was renewed in 2000. A new direction of the promotion of forestry mergers for a strengthened cooperation between forest owners apparently did not take place. At the program level, no priorities were set for the promotion of forestry efforts. From the measures implemented it is clear that the promotion of forestry contributes to the ecological and economic stability of forests and provides other protective functions. The wood sale promotion offered since 2000 was conspicuously popular which can be traced back to a successful, intensive information policy as revealed in the survey results.

The answer to multi-chapter questions is for the most part based on goal and impact analyses with a strongly qualitative character. This is factually correct at the program level, since the results of the individual promotions of areas are very different and for the most part not aggregable. If the established impact directions are weighted with the pro-

gram funds paid, the sectoral relation of this program and an emphasis on the areas environment and income become clear. This is in accordance with the goals of the NRW program for rural areas.

Although the NRW program is constructed horizontally, the distribution of program funds or total investments does have spatial priorities, These are in the rural regions outside of the urban areas, among others in mid mountainous areas and the Lower Rhine lowlands.

Added Value of the Program Approach

With the Reg. (EC) Nr. 1257/1999, existing individual instruments are summarized into one program. That program is first an abstract picture, which serves the establishment of financing and influence possibilities of the measurement interests. The added value of the program approach lies in the increasing communication between those planning the projects and those implementing them, both horizontally and vertically. Thus the development of formal and informal structures for an integrating program planning are supported. The strategic program planning – understood as a learning process – is supported with a unified program approach. Among the factors working positively in NRW are the congregation of tasks in one ministry and program coordination with an integrating effect.

Monitoring systems

The various monitoring systems are evaluated according to their suitability for reporting, program control and evaluation. A unified monitoring system in tune with itself and with the different requirements placed on it does not exist in NRW and will not be implemented in the foreseeable future for cost reasons. For this reason the paying agencies are the most suitable for meeting the various requirements.

Evaluation Approach

The multi-regional evaluation approach was very successful from the perspective of the evaluators. It made comparisons possible as well as the development of positive examples. Both can be used by the participating federal state in the further development of programs or in the implementation of program. In the sense of a formative, accompanying evaluation in the future, more emphasis should be paid to an exchange of professional expertise which uses the results and recommendations of the evaluation.

